

УДК 351.743 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Джафарова О.В., д. ю. н.,  
доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС  
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті розглянуто позиції вчених щодо розуміння терміну «правове регулювання» та запропоновано під правовим регулюванням розуміти правовий вплив держави на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правового інструментарію, що знаходить своє закріплення у нормах права. Наголошено на доцільності формування в рамках адміністративного права окремої підгалузі адміністративного права – дозвільного права. Запропоновано прийняття кодифікованого акта – основного законодавчого акта, який би уніфікував як термінологію, так і процедуру отримання дозвільних послуг, що дасть можливість систематизувати та уніфікувати чинні норми.

**Ключові слова:** *правове регулювання, правовий інструментарій, метод правового регулювання, дозвільне право, дозвільні послуги, органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність.*

В статье рассмотрены позиции ученых в понимании термина «правовое регулирование» и предложено под правовым регулированием понимать правовое воздействие государства на общественные отношения, которые осуществляются с помощью правового инструментария, находит свое закрепление в нормах права. Отмечено целесообразность формирования в рамках административного права отдельной подотрасли административного права – разрешительного права. Предложено принятие кодифицированного акта – основного законодательного акта, который бы унифицировал как терминологию, так и процедуру получения разрешительных услуг, что позволит систематизировать и унифицировать действующие нормы.

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, правовой инструментарий, метод правового регулирования, разрешительное право, разрешительные услуги, органы публичной администрации, разрешительная деятельность.*

Dzafarova O.V. LEGAL REGULATION LEISURE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

In the article position of scientists in understanding term «regulation» and asked to understand legal regulation under legal state influence on social relations, which by means of legal instruments, which finds its consolidation in law. Emphasized expediency of forming under a separate sub – administrative law administrative law – permitting law. A decision codified act – main statute that would be as unified terminology and procedure for obtaining authorization services that will allow systematize and standardize existing rules.

**Key words:** *legal regulation, legal instrument, method of regulation, licensing law, licensing services, public administration bodies, licensing activities.*

**Постановка проблеми.** Останні події в країні довели, що Українська держава потребує негайних змін у функціонуванні системи державних органів, визначення пріоритетів у правовому регулюванні суспільних відносин для зменшення адміністративних бар'єрів у публічно-сервісній діяльності, уніфікації законодавства та подальшого закріплення дерегуляційних засобів. Щоб зміни були дійсно ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити правові засади окремих напрямків діяльності державних органів з урахуванням принципу, що держава існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки.

У цьому аспекті особливої актуальності набуває вивчення стану та розвитку адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно зазначити, що останнім часом теоретичним та практичним аспектам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації присвятили свої праці значна кількість вітчизняних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник,



В.В. Петьовка, Г.М. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.П. Ківалов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, С.О. Шатрава та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Як слушно зазначає К.А. Бабенко, динамічний вимір правового регулювання передбачає аналіз змін самого правового регулювання, тих норм, які лежать в його основі чи визначають його характер, у результаті чого зміни суспільних відносин, їх трансформації спричиняють відповідні зміни в самій системі національного законодавства, а отже, й у правовому регулюванні в цілому [1, с. 6].

У науковій юридичній літературі термін «правове регулювання» не дістав однозначного трактування; під правовим регулюванням здебільшого розуміють: процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [2, с. 41–42]; юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права і усієї сукупності правових засобів [3, с. 53]; встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [4, с. 12–13]; вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед, норм права [5, с. 223]; інформаційний, ціннісно-мотиваційний і безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу та кола осіб [6, с. 414] тощо.

Виходячи із зазначеного, можна зробити проміжний висновок, що правове регулювання – це правовий вплив держави на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правового інструментарію, що знаходить своє закріплення у нормах права.

Варто зауважити, що більшість учених дозвільну діяльність розглядають через призму методів правового регулювання. Метод правового регулювання являє собою сукупність юридичних прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання якісно однакових, відокремлених суспільних відносин [7, с. 274]. Основними методами правового регулювання суспільних відносин є імперативний та диспозитивний методи. В основу імперативного методу покладено такий правовий засіб, як заборона, в основу диспозитивного – дозвіл. Безперечно, використання в «чистому» вигляді заборон або тільки дозволів не дає можливості у повному обсязі виконати функції права. Як слушно вказує О.Ф. Скакун, дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки. Дозволи переважають у тих галузях права, які належать до приватного права. Зобов'язання і заборони знаходять свій вияв у покладенні на учасників регламентованих правом суспільних відносин, суб'єктивних юридичних обов'язків активного та пасивного змісту. Зобов'язання (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки (робити тільки так). Заборона – покладання на особу обов'язку утримуватись від вчинення дій певного роду (тільки так не роби) [8, с. 496]. Усталилася думка, що імпе-

ративний метод – це основний метод, який характеризує публічні галузі права, а диспозитивний, відповідно, приватні галузі права.

Розгляд дозвільної діяльності через призму методу правового регулювання (імперативного та диспозитивного) ускладнює розуміння сутності останньої, формує негативне ставлення до правового інструментарію та ускладнює практику правозастосування.

Ми спираємось на підхід Д.Н. Бахраха, який дозвільну діяльність розглядає через призму свободи реалізації громадянами своїх прав та правового інструментарію, оскільки саме такий підхід дає можливість сформулювати уявлення про правову природу останньої та відображає ідеологію людиноцентризму в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Слід зауважити, що правовий інструментарій, який включає в себе дозволи, заборони та зобов'язання, як правило, закріплюється в нормах права. Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, що встановлюються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [9, с. 147]. Норми права містяться, головним чином, у нормативно-правових актах – офіційних документах органів публічної влади. Можна констатувати, що більшість норм права має формально визначений характер, однак це не може бути підставою для унеможливлення регулювання суспільних відносин у цілому та дозвільних зокрема і за допомогою інших засобів правового регулювання (норм моралі, звичаїв, корпоративних норм тощо).

Грунтуючись на викладених позиціях учених, і зокрема на роботі С.П. Головатого «Верховенство права: ідея, доктрина, принцип», пропонуємо до змісту правового регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні включати не тільки нормативно закріплені правила поведінки, але й інші засоби регулювання суспільних відносин, як-от: моральні, релігійні, корпоративні норми та звичаї.

Правове регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації забезпечується значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набранням чинності тощо. Система нормативно-правового регулювання дозвільної діяльності становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які спрямовані на створення й підтримку повноцінного середовища життєдіяльності людини, на узгодження державних, громадських і приватних інтересів та підтримання їх балансу, а також на забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах і напрямках розвитку держави. Отже, нормативно-правові акти, що регламентують здійснення дозвільної діяльності, можна виокремити у певні взаємопов'язані групи, які мають різну юридичну силу.

Зауважимо, що саме нормативно-правові акти складають основний масив, за допомогою якого дозвільні відносини набувають сво-

го впорядкування. Виокремимо та проаналізуємо такі акти, що регламентують дозвільну діяльність.

1. Конституція України як основний документ держави [10]. Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії (стаття 8 Конституції України). Основний Закон держави гарантує суверенітет України, її територіальну цілісність, права і свободи людини і громадянина, неприпустимість їх скасування або звуження змісту та обсягу, забезпечення правового порядку в Україні, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 2, 19, 21, 22). Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Серед функцій держави статтею 17 Конституції України встановлено забезпечення економічної та інформаційної безпеки, захист суверенітету та територіальної цілісності держави. Стаття 23 Основного Закону визначає, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний її розвиток. У свою чергу, частинами 2, 3 статті 42 Конституції України закріплено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополюючим становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Стаття 66 Конституції України зобов'язує не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки. Крім того, держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. На нашу думку, ці положення створюють сприятливі умови та закладають фундамент для розвитку нормативного регулювання дозвільної діяльності.

2. Стратегічні нормативно-правові акти (доктрини, програми, концепції) (насамперед, Стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 року; Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року; Концепція Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки; Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки; Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року; Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період 2020 року; Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів). Слід відразу зазначити, що зазначені нормативно-правові акти є своє-

рідним закріпленням роботи по формуванню Кабінетом Міністрів України в особі відповідних міністерств державної політики у певних сферах, у тому числі і щодо застосування регулятивних та дерегулятивних заходів.

3. Законодавчі акти, що регулюють дозвільну діяльність. Враховуючи, що дозвільна діяльність нами розглядається як правовий інструментарій, за допомогою якого упорядковуються суспільні відносини, можна прийти до висновку, що правові засоби у вигляді зобов'язань активно використовуються для регулювання відносин у всіх сферах і напрямках діяльності держави. Враховуючи це, законодавчі акти можна умовно класифікувати залежно від: 1) виду (напрямку) дозвільної діяльності (закономи України «Про ліцензування видів господарської діяльності»; «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про зовнішньоекономічну діяльність»); 2) характеру публічного інтересу (нормативно-правові акти, дія яких спрямована на забезпечення національної безпеки, закони України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природні монополії»; та нормативно-правові акти, дія яких спрямована на реалізацію прав і свобод людини і громадянина – «Про дорожній рух», «Про основи містобудування»); 3) змісту публічного інтересу (нормативно-правові акти, які регулюють питання забезпечення економічної безпеки, громадської безпеки, екологічної, інформаційної безпеки тощо); 4) суб'єкта публічної адміністрації, що наділяється дозвільними повноваженнями (закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про органи місцевого самоврядування», «Про систему центральних органів виконавчої влади»). Слід указати на необхідність децентралізації дозвільних повноважень органів публічної адміністрації та передачі максимальної кількості функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, існує потреба у реформуванні діючої на сьогодні системи шляхом максимального наближення послуг з отримання дозвільних документів до суб'єктів господарювання, встановлення дієвого та прозорого механізму контролю; скорочення дозвільних і погоджувальних процедур тощо; 5) закріплення матеріальних або процедурних (процесуальних) норм. До процедурних законів доцільно віднести закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності». До матеріальних нормативно-правових актів – «Про перелік документів дозвільного характеру», «Про тваринний світ», «Про пестициди і агрохімікати» і ін.; 6) залежно від виду дозвільних відносин. До першої групи варто віднести нормативно-правові акти, які регулюють управлінські дозвільні відносини («Про систему центральних органів виконавчої влади», «Про заса-





ди державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності». До другої – дозвільні відносини, що складаються безпосередньо між органами публічної адміністрації, з одного боку, і фізичними та юридичними особами публічного та приватного права – з іншого, з приводу реалізації останніми своїх прав і законних інтересів («Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги»); до третьої – відносини юрисдикційного характеру, що виникають із приводу невиконання або неналежного виконання учасниками дозвільних правовідносин, взятих на себе зобов'язань (Кодекс адміністративного судочинства України та Кодекс України про адміністративні правопорушення).

4. Міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом (Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966; Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого. Слід зауважити, що міжнародні акти, що містять норми, що регулюють питання дозвільної діяльності, умовно можна поділити на: 1) міжнародні документи універсального характеру – Міжнародний білль про права людини, 2) документи функціонального або регіонального характеру, що імплементовані в національне українське законодавство та закріплюють питання співробітництва між містами України та іншими державами з питань покращення діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, у тому числі і в питаннях застосування регулятивних та дерегулятивних заходів тощо.

5. Акти Президента України. Так, з метою вдосконалення технічного регулювання та реалізації споживчої політики відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу, сприяння сталому зростанню економіки, створення більш сприятливих умов для розвитку підприємництва, добросовісної конкуренції, поліпшення захисту життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, прав споживачів, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, було прийнято Указ Президента України від 13.07.2005 № 1105/2005, яким виокремлено заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері технічного регулювання та споживчої політики в державі.

6. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України спрямовані на формування та реалізацію регуляторної політики, а також накази центральних органів виконавчої влади, інших органів центральної виконавчої влади, які уповноважені реалізовувати регуляторну політику; накази і розпорядження територіальних органів виконавчої влади, прийнятих у межах їхньої компетенції. Як приклад, наведемо нормативно-правові акти, які регламентують питання дозвільної діяльності у сфері містобудування. Серед них слід назвати постанови Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 «Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури»; від 13.04.2011

№ 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт»; від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури»; від 25.05.2011 № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»; від 13.04.2011 № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» тощо. Нормативно-правові акти, які приймаються центральними органами виконавчої влади – накази. Так, як приклад, накази Міністерства України, серед яких: «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у Державній архітектурно-будівельній інспекції України» від 16.12.2013 № 587; «Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 15.05.2012 № 240; «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 27.01.2009 № 47; «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, відмов у реєстрації таких декларацій та у видачі таких дозволів і сертифікатів» від 24.06.2011 № 92 тощо.

7. Акти органів місцевого самоврядування, що регулюють процедурні питання здійснення дозвільної діяльності. Відповідно до статей 26–27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» останні утворюють робочі органи виконавчої ради (дозвільні центри, центри з надання адміністративних послуг), надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, здійснюють державну регуляторну політику в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг та ряд інших. Відповідно до Правил розміщення зовнішньої реклами у м. Харкові, що були затверджені рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 02.10.2013 № 609, було прийнято рішення виконавчим комітетом Харківської області Харківської міської ради від 23.12.2014 № 800 «Про надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами» та ряд інших.

Наразі в Україні діє чимало нормативних актів, які містять норми права, що регулюють дозвільні відносини, які виникають між публічною адміністрацією та фізичними та юридичними особами публічного та приватного права з приводу реалізації прав і законних інтересів останніх. Це положення Конституції

України, міжнародні договори, закони України, а також підзаконні нормативні акти. Певна кількість норм адміністративного права зосереджена також і у неформалізованих джерелах права.

Таким чином, під правовим регулюванням дозвільної діяльності слід розуміти комплекс правових засобів, що знаходять своє закріплення в нормах права, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки учасників зазначених правовідносин, а також порядок їх реалізації. Враховуючи це, можна впевнено говорити про доцільність їх об'єднання в рамках окремого адміністративно-правового інституту. Отже, не вдаючись до наукової дискусії, вважаємо необхідним наголосити на доцільності формування в рамках адміністративного права окремої підгалузі адміністративного права – дозвільного права. Такий висновок ми зробили на підставі визначення, сформульованого О.Ф. Скакун. Дослідниця підгалузю права називає систему однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права. При цьому інститутом права є система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну сферу (вид) однорідних суспільних відносин [8, с. 269–270]. Аналіз нормативно-правових актів яскраво свідчить про наявність адміністративно-правових норм, що об'єднані між собою і регулюють як дозвільні управлінські, дозвільні публічно-сервісні, так і дозвільні юрисдикційні відносини.

Варто вказати, що одним із недоліків законодавства, що регламентує здійснення дозвільної діяльності, є те, що воно складається з підзаконних нормативно-правових актів, у той час як законами регулюються порівняно незначна частина відносин, що виникають при здійсненні останньої. На сьогодні у світі зберігається тенденція створення або консолідації існуючих нормативно-правових актів в єдиний кодифікований акт, який регулює відносини у певній сфері. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність прийняття Закону України «Про дозвільну діяльність в Україні». Прийняття кодифікованого акта – основно-

го законодавчого акта, який би уніфікував як термінологію, так і процедуру отримання дозвільних послуг, дасть можливість систематизувати та уніфікувати чинні норми.

**Висновки.** Отже, правове регулювання дозвільних відносин органів публічної адміністрації в Україні має бути зорієнтованим на сприяння громадянам у реалізації їх прав і свобод при одночасному забезпеченні балансу інтересів громадян, суспільства та держави. Основне завдання для суб'єкта публічної адміністрації – це удосконалення саме процедури надання дозвільних послуг органами публічної адміністрації, тобто публічно-сервісної діяльності. Щоб досягти ефективності в реалізації цієї діяльності, необхідно усвідомити всім суб'єктам дозвільних відносин взаємну відповідальність, а саме головне – бажання змінювати і змінюватись. Тільки тоді зміни справді будуть ефективними.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабенко К.А. Правове регулювання публічно-владних відносин: теорія і практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / К.А. Бабенко. – К., 2013. – 36 с.
2. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4 – С. 41–47.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит.-ра, 1966. – 187 с.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М.: Юрид. лит., 1976. – 184 с.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
6. Проблемы общей теории права и государства: учеб. / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
7. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. / С.А. Комаров. – М.: Юрайт, 1998. – 480 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 704 с.
9. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.